

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2017, no.2017000830, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met waardeoverdracht van klein pensioen en enige andere wijzigingen inzake waardeoverdracht (Wet waardeoverdracht klein pensioen), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt versnippering van de pensioenopbouw als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt te beperken. Daarnaast dient het de hoge administratieve lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van vele kleine pensioenen terug te dringen. Daartoe wordt voorgesteld dat pensioenuitvoerders¹ kleine pensioenen na beëindiging van de deelname aan de regeling kunnen overdragen aan de pensioenuitvoerder waar de deelnemer op dat moment bij is aangesloten. Voorts wordt de mogelijkheid geboden dat zeer kleine pensioenen vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen om tot een beter evenwicht te komen tussen de belangen van pensioenuitvoerders en deelnemers.

1. Overdracht

In de huidige regeling voor kleine pensioenen wordt de deelnemer na beëindiging van de deelneming gedurende twee jaar de gelegenheid geboden om te verzoeken tot overdracht van zijn verworven pensioenrechten aan een andere pensioenuitvoerder.² Overdracht van kleine pensioenrechten stuit in de praktijk vaak af op de te lage dekkinggraad van pensioenuitvoerders. Indien van de mogelijkheid tot overdracht geen gebruik wordt gemaakt, ontstaat voor de pensioenuitvoerder tot zes maanden na afloop van de termijn van twee jaar het recht tot afkoop van het pensioen. De deelnemer kan daartegen in sommige gevallen, bijvoorbeeld na het verstrijken van de termijn van zes maanden, bezwaar maken. Het voogaande leidt in de praktijk tot hoge administratieve lasten voor pensioenuitvoerders.

Om aan deze knelpunten tegemoet te komen wordt voorgesteld de huidige regeling te vervangen door een recht op overdracht voor de pensioenuitvoerder waar de deelnemer was aangesloten naar de pensioenuitvoerder waar de deelnemer daarna is aangesloten. De deelnemer krijgt geen inspraak of bezwaarmogelijkheid. Voor de overdracht gelden geen termijnen. Een dekkingstekort is geen belemmering voor de

¹ Artikel 1 van de Pensioenwet omschrijft 'pensioenuitvoerder' als volgt: een ondernemingspensioenfonds, een bedrijfstakpensioenfonds, een algemeen pensioenfonds, of een premiepensioeninstelling of verzekeraar die zetel heeft in Nederland.

² Onder 'kleine pensioenen' wordt verstaan pensioenen met een uitkering tot maximaal € 467,89 (2017) (artikel 66 van de Pensioenwet en artikel 78 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling).

overdracht; overdracht leidt niet tot korting op de aanspraak. De ontvangende pensioenuitvoerder is verplicht mee te werken aan de overdracht.

De Afdeling merkt het volgende op.

a. *Vervallen afkoopmogelijkheid*

Met het voorstel vervalt de huidige afkoopmogelijkheid. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat middelen die zijn ingezet ten behoeve van een pensioen ook daarvoor bestemd blijven. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) wijzen er in hun toezichttoetsen voor de voorgestelde maatregelen evenwel terecht op, dat er situaties zijn waarin ex-deelnemers niet aangesloten zijn bij een nieuwe pensioenuitvoerder, omdat zij na beëindiging zelfstandige worden of in een sector gaan werken waarin geen pensioenregeling is voorzien.³ Daardoor is het mogelijk dat pogingen tot overdracht niet slagen. In dergelijke gevallen zou het voor de hand liggen dat afkoop als terugvaloptie onder bepaalde voorwaarden zou worden toegestaan.

Er is voor gekozen deze suggestie niet over te nemen, maar eerst de resultaten af te wachten van de na verloop van drie jaren te houden evaluatie.

De Afdeling brengt naar voren dat nu reeds kan worden voorzien dat overdracht van kleine pensioenen in verschillende situaties niet zal kunnen slagen. In dit licht is het vooruitschuiven van het terecht door DNB en AFM gesignaleerde probleem geen oplossing. De Afdeling adviseert dan ook in het voorstel hiervoor een voorziening te treffen.

b. *Positie deelnemer*

In de huidige regeling is de deelnemer in belangrijke mate aan zet: hij heeft gedurende twee jaar de mogelijkheid om een verzoek tot overdracht in te dienen en beschikt over een bezwaarmogelijkheid bij voorgenomen afkoop.

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel om – mede met het oog op de administratieve lasten – pensioenuitvoerders meer invloed te geven op de mogelijkheid om tot overdracht van kleine pensioenen te komen. Zij merkt evenwel op, dat nieuwe vragen rijzen en wijst in dat verband op het volgende:

- indien de deelnemer na de beëindiging verschillende dienstbetrekkingen heeft en bij verschillende pensioenuitvoerders is aangesloten, zal deze in veel gevallen zelf het beste kunnen beoordelen of zelf willen kiezen aan welk fonds het kleine pensioen het beste kan worden overgedragen. Ook kan zich de situatie voordoen dat de deelnemer elders al een aanzienlijk pensioen heeft opgebouwd en kleine pensioenen die nadien worden opgebouwd wil samenvoegen met het eerder opgebouwde pensioen. Nu het voor de overdragende pensioenuitvoerder niet zou moeten uitmaken aan welke pensioenuitvoerder het kleine pensioen wordt overgedragen, roept dit de vraag op, waarom de deelnemer daarop geen invloed zou moeten kunnen uitoefenen.
- de huidige wachttijd van twee jaar geeft de deelnemer de mogelijkheid te bedenken wat het beste gedaan zou kunnen worden met het kleine pensioen. Ook kan op deze wijze de situatie worden ondervangen waarin de deelnemer na

³ Toelichting, paragraaf VIII.

- betrekkelijk korte tijd weer terugkeert bij de desbetreffende pensioenuitvoerder. Een dergelijke wachttijd ontbreekt echter in het voorstel.
- de pensioenuitvoerder heeft het recht tot overdracht, maar is daartoe niet verplicht. De deelnemer kan weliswaar zelf ook verzoeken om overdracht, maar in dat geval blijft onder andere de eis gelden dat bij een dekkingstekort van het overdragende pensioenfonds overdracht van het kleine pensioen kan worden geweigerd. De vraag is waarom die voorwaarden wel worden gehandhaafd bij overdracht op verzoek, en niet in het geval dat de pensioenuitvoerder zelf kiest voor overdracht.

De Afdeling concludeert dat bij de uitwerking van het voorstel de positie van de deelnemer onvoldoende is betrokken. Zij adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande aan te passen opdat de deelnemer beter betrokken wordt bij de beslissing met betrekking tot de overdracht van het pensioen.

2. Vervallen zeer kleine pensioenen

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om zeer kleine pensioenen met een uitkering van niet meer dan € 2 per jaar (€ 0,17 per maand) te laten vervallen.

De Afdeling onderschrijft het oogmerk van dit voorstel, maar merkt hierover het volgende op.

a. *Wachttijd*

In het voorstel is, zoals reeds onder punt 1 opgemerkt, geen wachttijd voorzien. Ingeval de deelnemer na een betrekkelijk korte tijd weer terugkeert bij dezelfde pensioenuitvoerder ligt het vervallen van de eerder opgebouwde rechten niet in de rede. In verband verdient invoering van een wachttijd van bijvoorbeeld twee jaar overweging.

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. *Fiscale gevolgen*

Voor de fiscale behandeling van pensioen geldt de zogenoemde omkeerregel: de opbouw van pensioen is vrijgesteld (de premies zijn aftrekbaar en de aanspraak wordt niet belast), waar tegenover staat dat de latere uitkeringen worden belast (inkomens- en belastinguitstel). Indien niet langer aan de voorwaarden voor toepassing van de omkeerregel wordt voldaan, vindt alsnog heffing plaats (de aanspraak wordt belast), en wordt er revisierente berekend.⁴ Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij afkoop van pensioen.⁵

Het komt de Afdeling voor dat dat ook aan de orde is bij het vervallen (dus niet de afkoop) van zeer kleine pensioenen, omdat daarbij sprake is van "een aanspraak ingevolge een pensioenregeling [die] niet langer als zodanig is aan te merken".⁶ Nu de

⁴ Artikel 19b van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 30i van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

⁵ Behoudens in de situatie van een klein pensioen (een jaarlijkse uitkering van maximaal € 467,89). Dan wordt niet de aanspraak belast (en wordt geen revisierente berekend) ingevolge artikel 19b, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, maar vindt heffing plaats over de afkoopsom als loon uit vroegere dienstbetrekking (artikel 10 van de Wet op de loonbelasting 1964).

⁶ Als bedoeld in artikel 19b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964.

aanspraak zélf vervalt, zou het daarnaast alsnog heffen van belasting een onredelijke consequentie zijn. De Afdeling heeft een passage hierover in de toelichting gemist.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,